

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Oslo, 31.01.2024
Vår ref. 23/2465-8
663.2/GOBJ
Deres ref. 23/4956-

Att:

Høring - Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)

Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev datert 1. november 2023. LO takker for muligheten til å uttale oss.

Vi takker også for en svært omfattende og grundig gjennomgang av sektoren som gir et godt grunnlag for de foreslåtte lovendringer.

LO er enig i at reguleringen av sektoren bør reflektere at private barnehager er en del av kommunenes velferdstilbud, som i likhet med det øvrige kommunale velferdstilbudet, finansieres av kommunenes frie inntekter. Private barnehager utfører en lovpålagt velferdstjeneste på vegne av kommunen. Kommunene må derfor gis mulighet til å tilpasse tjenesten til endringer i befolkningssammensetning, bosettingsmønster mv. samt eventuelt andre demokratisk bestemte formål. Videre vil vi påpeke at dagens situasjon med overkapasitet i sektoren gjør at det haster å gi kommunene bedre verktøy for styring.

LO har følgende merknader:

Tilskuddsberegning – driftstilskudd § 19

Vi er enige i at nasjonal forskrift for tilskudd oppheves og erstattes av en plikt for kommunene til å gi lokale forskrifter. En lokal forskrift som regulerer kommunenes beregning av tilskudd samsvarer med det finansielle ansvarsprinsipp for kommunesektoren og er i tråd med anbefalingen fra flertallet i Velferdstjeneste- og Storberget-utvalget. Det vil gi kommunen et effektivt styringsverktøy og understreker det forhold at kommunen har et helhetlig ansvar for sektoren, hvor finansiering av barnehager må ses i sammenheng med finansiering av andre lovpålagte og ikke-lovpålagte tjenester. Vi er også enige i at hvilke momenter kommunen *skal*/legge vekt på ved fastsettelsen av forskriftene lovfestes. Og at det fremgår av ordlyden at kommunen i tillegg *kan* legge vekt på andre forhold. Vi viser i den sammenheng til at Avkommersialiseringsutvalget skal levere en delrapport med forslag om juridisk definisjon av ideelle virksomheter innen 31. januar 2024. LO mener at det med fordel kan angis i loven at ideell driftsform er et forhold som kommunen *kan* legge vekt på ved beregning av tilskudd. Begrunnelsen er at ideell driftsform vil bidra til å opprettholde en variert barnehagestruktur, noe som er et politisk uttalt mål.

Videre mener vi det er riktig å presisere at formålet med foreldrebetaling og driftstilskudd til private barnehager er at barna i kommunen får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Dagens bestemmelse - «[K]ommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager»¹ - har en uheldig utforming, og har gitt opphav til flere søksmål fra private barnehager som mener de har mottatt for lave tilskudd.²

¹ Bhl § 19 annet ledd.

² Se f eks HR-2021-62-A hvor Høyesterett slo fast at det var i strid med likebehandlingsprinsippet å holde lønnskostnader til spesialavdelinger i de kommunale barnehagene utenfor beregningsgrunnlaget.



Departementet skriver i høringsnotatet at prinsippet om likeverdig behandling av kommunale og private barnehager også er nedfelt i § 11, og derfor vil videreføres etter de foreslåtte lovendringene.³ Vi mener at det i forarbeidene bør presiseres at rettsstilstanden er ment å endres, slik at gjeldende forståelse av likeverdig behandling etter bhl § 19 annet ledd ikke lenger gjelder. Formuleringen i § 11 om at «[K]ommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet», er for det første langt videre enn formuleringen om likeverdig behandling i nåværende § 19, fordi beregning av tilskudd bare er en av mange oppgaver som barnehagemyndighet. For det annet gis kommunene med dette forslaget et større skjønnsrom ved beregning av tilskudd (dog avhengig av innholdet i de lokalt fastsatte vedtekter). Slik vi oppfatter det er innholdet «likeverdig behandling» etter lovendringene ment å bli betydelig mer gjenstand for skjønn enn tilfellet er etter gjeldende rett. Dette bør presiseres.

Pensjon

Ansattes lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår er ett av momentene som listes opp som noe kommunen skal legge vekt på ved fastsettelsen av driftstilskudd. Det innebærer at regjeringen *ikke* legger opp til kostnadsdekning på pensjon, slik LO flere ganger har tatt til orde for, og slik flertallet i Storberget-utvalget gikk inn for. LO mener at det bør innføres *plikt* til lokal kostnadsdekning for pensjon. Lokal kostnadsdekning er eneste løsning som vil være bærekraftig over tid. Lokal kostnadsdekning vil ivareta hensynet til lokaldemokratisk styring av sektoren samtidig som det legger til rette for landsomfattende forhandlinger. Dersom løsningen blir lokal kostnadsdekning, er det viktig at det gis sentrale føringer på at *alle* kostnader til tariff- og lovfestet pensjon skal dekkes, uavhengig om dette er avtaler som er inngått før eller etter 2019.

Tilskuddsberegning - eiendom §19a

Departementet foreslår å gi kommunene hjemmel til å beregne tilskudd til eiendom i ny § 19a. I dag dekker driftstilskuddet også *drift* av eiendom, herunder strøm, renhold, vaktmestertjenester, forsikring, reparasjoner og vedlikehold. I tillegg mottar barnehagene kapitaltilskudd som beregnes utfra gjennomsnittlige rente- og avskrivningskostnader til barnehager som eier bygget selv. Finansieringssystemets skille mellom tilskudd til drift av eiendom og kapitaltilskudd er altså tilpasset en situasjon hvor barnehagene eier eiendommene. Så vidt vi forstår av høringsnotatet er det ikke ment å gjøre endringer på dette skillet, og da slik at barnehagene også etter lovendringene kan benytte driftstilskuddet til andre kostnader knyttet til eiendom, som for eksempel husleie.

Mange barnehager har som kjent skilt ut eiendommene i egne selskaper, som etter hvert er solgt, uten at salgssummen har tilfalt barnehagen. Det er beklagelig for fellesskapet. Eiendommene ble i tillegg solgt påheftet leieavtaler, hvoretter barnehagene ble forpliktet til å leie tilbake disse eiendommene til en avtalt husleie. Salgssummen reflekterte nivået på husleien, slik at dess høyere husleie, dess høyere salgssum.

LO mener det bør lovreguleres at kommunenes driftstilskudd etter ny §19 utelukkende skal benyttes til drift av barnehagen, og ikke til husleie eller eventuell rente og avskrivning for de barnehager som fremdeles eier eiendommen barnehagen drives i. Dersom husleien inkluderer vedlikehold og reparasjoner, og derfor etter intensjonen skal inngå i driftstilskuddet, skal størrelsen på slike poster dokumenteres særskilt. Vi mener de private barnehagene skal være pliktig til å oppgi utgifter til husleie. Dette vil bidra til at tilskudd beregnet til drift av barnehagen, noe som påvirker de ansattes lønns- og arbeidsforhold, ikke blir benyttet til husleie.

Kommunens mulighet til justere kapasitet i de private barnehagene §15a

Departementet foreslår ny § 15a med ordlyd: «Kommunen kan redusere antall plasser en barnehage er godkjent for når det er nødvendig for å hindre overkapasitet i hele eller deler av kommunen. I vurderingen skal kommunen ta utgangspunkt i at reduksjonen skal fordeles jevnt mellom barnehagene i kommunen, men kommunen skal også legge vekt på behovet for barnehageplasser i ulike deler av kommunen og behovet for å opprettholde barnehageplasser i barnehager med en særskilt profil.

³ Høringsnotat s. 120 siste avsnitt før punkt 12.3.3.



Vedtak om antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for kan ikke endres oftere enn hvert tiende år, med mindre barnehagen er enig i endringen. Vedtak etter første ledd skal varsles minimum to år før ikrafttredelse.»

LO er enig i at kommunene må få større styring over hvordan behovet for barnehageplasser skal dekkes. Vi er imidlertid i tvil om forslaget gir kommunen tilstrekkelige verktøy for å håndtere kapasitetsjusteringer. Vi vil for det første peke på at ordet *nødvendig* i bestemmelsens første ledd første punktum angir en for sterk begrensning på kommunens handlefrihet. En bedre ordlyd kan være følgende; «Kommunen kan redusere antall plasser en barnehage er godkjent for, *dersom formålet er* å hindre overkapasitet i hele eller deler av kommunen.» Denne ordlyden vil redusere potensialet for rettslige konflikter om hvorvidt en reduksjon i antall plasser i en privat barnehage er lovlig eller ikke.

I annet punktum er det uheldig at oppregningen er uttømmende. Vi mener kommunens skjønnsrom bør utvides gjennom følgende justering av ordlyden: «..., men kommunen *kan* også legge vekt *på andre forhold som* behovet for barnehageplasser i ulike deler av kommunen og behovet for å opprettholde barnehageplasser i barnehager med en særskilt profil.»

Videre mener vi at 10 år er for langt tidsintervall, dersom dette skal bli et reelt verktøy. Vi mener at en reduksjon i antall plasser må ses i sammenheng med kommunens planperiode, det vil si fire år.

Kommunal forkjøpsrett dersom en privat barnehage legges ut for salg vil også være et egnet verktøy for å påvirke kapasiteten i sektoren, og LO mener kommunene burde få et slikt verktøy, som de eventuelt kan velge ikke å benytte av de årsaker som listes opp i høringsnotatet (økonomi, kompetanse- og ressursmangel).

Krav til vedtekter – prioritering ved opptak av barn - § 17 tredje ledd

Det foreslås å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om prioritering ved opptak av barn, og at barnehagens egne regler for prioritering må stå tilbake for kommunens regler om prioritering.

LO mener det er selvsagt at private barnehager som leverer tjenester til innbyggerne på vegne av kommunen skal ta opp barn i henhold til kommunalt bestemte regler for prioritering av ulike søkergrupper. Dette er endringer som burde vært foretatt for lenge siden. Det er kommunen som bærer ansvaret for å oppfylle innbyggernes lovfestede rett til barnehageplass, og som må kunne prioritere opptak av barn i henhold til dette og eventuelle andre hensyn som har vært gjenstand for en demokratisk prosess.

Etableringsgodkjenning § 14

Departementet foreslår å innføre en etableringsgodkjenning som gir automatisk rett til tilskudd. Det foreslås å lovfeste hvilke momenter kommunen *kan* legge vekt på når den behandler søknader om etableringsgodkjenning. Ett av momentene er om barnehagen er ideell. Departementet foreslår å definere i loven at en ideell barnehage er «barnehage som ikke har erverv til formål og som reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften».

LO mener dette er et godt forslag som peker fremover. Vi mener videre det kan være hensiktsmessig å gi kommunene adgang til å tidsbegrense vedtak om godkjenning av barnehager og at det skal være adgang til å kreve ny godkjenning ved salg av en barnehage. Dette er tiltak som på den positive siden gir kommunen økt styringsrett, og som på den negative siden bidrar til økt risiko på den private aktørens hånd, noe som øker sannsynligheten for at private barnehager ikke ønsker å etablere seg. Vi mener imidlertid at det – i tråd med hensyn bak det kommunale selvstyre - bør være opp til den enkelte kommune å avgjøre om de ønsker å teste ut en slik regulering. Vi minner i den sammenheng om at en anskaffelsesmodell, som også kan benyttes av kommune, innebærer tidsbegrensede kontrakter.

Oppsummering

LO mener det er viktig å bruke erfaringene fra tidligere regulering gjennom å være fremoverskuende når ny regulering utformes. Salg av offentlig subsidierte og finansierte barnehageeiendommer er historie, men leieavtalene som ble påheftet eiendommene bør ikke uten videre finansieres av det offentlige fremover. Vi kan ikke se at de foreslåtte lovendringer i tilstrekkelig grad rammer inn dette.



De foreslåtte lov- og forskriftsendringer er begrunnet med at barnehager er et kommunalt ansvar på linje med øvrige kommunalt finansierte og lovpålagte tjenester. LO vil avslutningsvis påpeke at også det motsatte er tilfelle; alle lovendringer som gir kommunene økt styringsrett gir samtidig juridisk argument for at private barnehager er en del av kommunenes samlede velferdstilbud. De foreslåtte lov- og forskriftendringene styrker etter vårt syn at drift av barnehager ikke er å anse som «økonomisk aktivitet» etter EØS-retten. Sistnevnte bidrar til at sektoren fremover kan styres demokratisk og reduserer muligheten for at sektoren blir gjenstand for søksmål fra aktørene med utgangspunkt i blant annet EØS-rett.

Med vennlig hilsen
LO Norge

Sissel M. Skoghaug
(sign.)

Roger Bjørnstad
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.